THE FEDERAL POLICY ON WETLAND CONSERVATION

Environment Canada
Environnement Canada
Canada

92-04353/

THE FEDERAL POLICY ON WETLAND CONSERVATION

Government of Canada
1991

Cover: Salt marshes at Chezzetcook Inlet, Nova Scotia
Photo: C. Rubec

Published by Authority of the Minister of Environment
©Minister of Supply and Services Canada, 1991

For more information on *The Federal Policy on Wetland Conservation* and wetlands in general, please contact:

Director General
Canadian Wildlife Service
Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Cat. No. CW66-116/1991 E
ISBN 0-662-18940-X

CANADA'S GREEN PLAN

Background

In 1986 and early 1987 Environment Canada developed a national statement and fact sheet on wetland issues in Canada summarizing management problems and identifying the major obstacles to wetland conservation. The Department subsequently sponsored a non-government organizations Workshop on Wetland Conservation Policy in February 1987. This workshop developed a series of recommendations directed to all governments in Canada concerning the need for wetland policy. These recommendations were sent to all Environment and Natural Resource Ministers across the country.

The Federal-Provincial Committee on Land Use (FPCLU) in 1987 identified "wetlands management" as a significant land use issue. A Wetlands Subcommittee of the FPCLU was convened in June 1987, and produced a report entitled "A Framework for Wetlands Policy in Canada". This report was endorsed by the full committee and members agreed to encourage use of this framework, as appropriate, in their own jurisdictions. Also in early 1987, the Federal Interdepartmental Committee on Land identified the need to develop a wetlands policy statement to supplement the "wise land use" provisions of the Federal Policy on Land Use. The Federal Water Policy adopted in 1987 also identified wetlands conservation as a significant water resource issue.

For over 10 years Canada has been a signator nation to the Ramsar Convention, an international treaty focusing on conservation of wetlands of international importance. A major obligation under the Convention is implementation of principles, proposed in 1987 by Canada, for the wise use of wetlands. The Convention notes the "wise use" of wetlands is defined as their "sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem". Further, it calls for the establishment of wetland conservation policies in each nation to improve institutional and organizational arrangements, to address legislative needs, to increase knowledge and awareness of wetland values, to monitor the status of wetlands, to identify program priorities and to develop action plans for specific sites. Canada is a major supporter of this Convention, having hosted the Third Conference of the Contracting Parties at Regina in 1987 and, more recently, providing the Vice-Chairperson to the Convention's Standing Committee. Thirty wetlands of international importance have been designated to date in Canada out of about 450 such sites worldwide.

A commitment to wetlands conservation and the need for wetland policy have not only been recognized at the international level by Canada but also nationally. In April 1990, the Federal Government and numerous non-government and industry groups (including Ducks Unlimited Canada, Wildlife Habitat Canada , and the National Round Table on the Environment and the Economy) co-hosted a national policy conference entitled the "Sustaining Wetlands Forum". This national meeting focused on opportunities for partnerships in wetland conservation and development of responses by all economic sectors to the implementation of the North

Coastal marshes, Bay of Fundy, New Brunswick
PHOTO: C. RUBEC

American Waterfowl Management Plan. A series of national recommendations was developed, including a call for all jurisdictions in Canada to develop mutually supporting wetland conservation policies by 1991. At the Sustaining Wetlands Forum the Prime Minister of Canada was a keynote speaker. His address included statements confirming the Federal Government's intention to act on wetland policy as part of the national Green Plan.

During the summer of 1990, the Federal Government undertook national consultations on Green Plan proposals. The summary report of these consultations indicated that there is widespread public support for the conservation of Canadian wetlands, for actions to reclaim degraded sites, and for protection of important wetlands through a cooperative, national approach. Subsequently, in December 1990 the Green Plan included a specific commitment that the Federal Government would adopt *The Federal Policy on Wetland Conservation* in 1991.

Hence, for over three years a consultative process has been underway to develop clear policy by the Federal Government that promotes wetland conservation. This has arisen as a result of interdepartmental and intergovernmental interest in this area, the support and consultative advice of non-government groups, Canada's international treaty commitments, support by a national policy conference on wetlands with strong business and private sector involvement, a public commitment by the Prime Minister of Canada, and most recently, widespread public support and a clear commitment for action in this area via the Green Plan. These actions all clearly demonstrate that concerns for conservation of wetlands have been elevated to the national environmental agenda. *The Federal Policy on Wetland Conservation* has undergone extensive review by stakeholders, consultation with affected federal agencies, and discussion with provincial and territorial agencies and non-government groups. The Policy represents a prudent and thoughtful federal response to wetland decline in Canada.

The Wetland Resource

The Importance of Wetlands

Canada is the custodian of a major portion of the world's wetland resource base. With more than 127 million ha of wetlands, the country is estimated to incorporate up to one-quarter of the world's wetland area.

These wetlands are more than a peculiar landscape form. Indeed, the *World Conservation Strategy* has identified wetlands as one of the key life support systems on this planet, in concert with agricultural lands and forests. Their importance goes beyond their status as the habitat of many endangered plant and animal species. They are a vital element of national and global ecosystems and economies.

Ecological Functions

Wetlands serve many important ecological functions, including:

- **water recharge,** providing natural purification and storage of freshwater for humans and wildlife
- **natural shoreline protection** from wave action and erosion
- **natural flood reduction and control,** through water storage and retention
- **important source of oxygen,** and a vital element of the **natural evapotranspiration and climatic cycles**
- **habitats** for a wide range of waterfowl, flora, furbearers, reptiles and fish
- **refugia for rare and endangered species**
- **preservation of biodiversity and vitality of species**
- **natural storage base for carbon**
- **natural sinks for pollutants** such as sulphur from acid rain and heavy metals
- **nutrient source** for connected waters
- **soil and water conservation**

Socio-Economic Functions

With their unique properties, wetlands also serve many important socio-economic functions, including:

- **hunting, trapping and fishing** resource base (many wetland-based enterprises have special economic importance in remote areas such as for native communities that depend upon the harvest of waterfowl, ungulates, fish, and fur-bearing animals that thrive in wetland areas)
- **major attractions for tourism and recreation**
- a potential major **domestic peat energy source** available in remote areas
- an important **domestic source of peat** for horticultural and agricultural applications
- **forest products** harvesting for hardwood and pulpwood
- **agriculture** (in their natural and/or managed states, wetlands support the soil base for market garden crops and production of other specialty crops such as berries and wild rice)
- **a rich and varied landscape** serving as a valued aesthetic resource
- a focus **for scientific research**
- **natural heritage areas**

Estimated Value of Wetland Functions

In financial terms alone, Canada's wetlands are valued in the billions of dollars. This includes the financial value of annual production directly related to wetlands, including both consumptive activities such as hunting, fishing and trapping, and non-consumptive activities such as tourism and recreation. It also includes the value derived from natural functions such as flood control and water purification. Estimates in the internationally recognized book *Wetlands of Canada,* published in 1988, indicate that the economic returns derived from wetlands

exceed $10 billion annually in Canada. The economic values of wetlands alone are a strong argument for their conservation.

Loss and Degradation of Wetlands in Canada

Despite the importance of wetlands to Canada's ecological and economic health and vitality, the last two centuries have witnessed their continued loss and degradation. Since 1800, an estimated 20 million ha — one seventh of Canada's total wetland base — have been drained or lost to other functions. Millions more hectares have been seriously degraded or are at imminent risk.

The loss of wetlands has been felt in every region of the country:

- two-thirds (65%) of the **Atlantic coastal salt marshes** are gone
- 80 – 98% of wetlands immediately within or adjacent to many of Canada's **urban centres** have been lost
- more than two-thirds (68%) of the wetlands once present in **southern Ontario** no longer exist
- over half of the **potholes in the central prairies** have been lost
- the majority (70%) of the **Pacific estuary marshes** are gone or degraded

Threats to Wetlands

The greatest single threat to wetlands historically has been drainage for agricultural purposes, accounting for 85% of total known conversions. Urban growth and industrial expansion account for an additional 9%. Other factors also contribute to wetland degradation, including recreational development, hydro development, lake-level management, and drainage for forestry and peat harvesting. These figures refer to outright losses or conversions of wetlands. They do not tell the whole story, since pollution, competing and incompatible uses, and other intrusions also affect the quality and character of wetlands — their ecological vitality, geographic contiguity and the surviving individual plant or animal species whose habitats or nesting grounds are in wetlands. The impacts of such major long-term forces as global climatic change, groundwater pollution and acid rain are unknown, but of great concern.

Since the settlement era in each region of the nation, wetland use and conversion have contributed significantly to socio-economic development and to the ecological vitality of Canada. However, continuing wetland degradation and loss have now reached critical levels in many areas. In order to ensure that remaining wetlands are conserved and utilized in a sustainable manner, these trends cannot be allowed to continue.

The Federal Response

Although wetland conservation is a shared federal, provincial, and territorial responsibility, the Federal Government has a particular role to play. Wetlands are critical to federal responsibilities for maintaining the quality of the environment, migratory bird populations, inland and ocean fisheries, and international or transboundary resources such as water and wildlife. The Federal Government is also responsible for managing the impacts of over 900 of its policies and programs in Canada. Many of these directly or indirectly affect wetlands. For example, the Federal Government is a major landowner in its own right, and has direct management responsibility for major tracts of wetlands across the country. Over 29% of all of Canada's wetlands are estimated to be located on federal lands or waters, largely in our northern territories. These include national parks, community pastures, ports and harbour lands, wildlife areas, and a wide range of other crown land holdings. An estimated 8% of our National Parks are covered by wetlands, and 60% of the combined area of National Wildlife Areas and Migratory Bird Sanctuaries are wetlands. The Federal Government also develops and administers a range of broader social, economic and environmental policies and programs — both domestic and international — that can have an important impact on wetland conservation and use. It has a series of international treaty obligations for wetlands as well.

Boreal fen, central Ontario
ONTARIO MINISTRY OF NATURAL RESOURCES

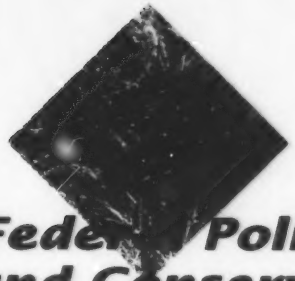
The Federal Government views its role in wetland conservation as a partner with other governments and the private sector, reflecting the national interest. It intends to be a leader by example and is committed to assisting national efforts in wetland conservation through the provision of models, tools and expertise and improving knowledge on the wetland resource of Canada. It will act as a catalyst, stimulating and enabling Canadians to participate in a collective effort.

The recommendations of the (Brundtland) World Commission on Environment and Development, the Canadian Council of Resource and Environment Ministers' (CCREM) National Task Force on Environment and Economy, the Federal-Provincial Agriculture Committee on Environmental Sustainability, the Sustaining Wetlands Forum, and public consultations on the Green Plan all have emphasized the need for wetland policy and the incorporation of environmental objectives into the mainstream of economic decision-making. *The Federal Policy on Wetland Conservation* accordingly builds wetland conservation into the daily business of the Federal Government. Working primarily through existing programs and regulatory and decision mechanisms, the Policy is designed to advance wetland conservation within the context of efficient delivery of federal services.

To carry out its responsibilities with respect to the nation's wetlands, the Federal Government has outlined a broad objective, supported by a number of specific goals. Guiding principles are presented to govern how this federal policy will be applied. Seven strategies specify the ways and means by which the Federal Government will proceed.

The Federal Policy on Wetland Conservation complements the goals and objectives of the North American Waterfowl Management Plan, the Federal Water Policy, the Fisheries and Oceans Canada Policy for the Management of Fish Habitat, the Great Lakes Water Quality Agreement, the International Ramsar Convention, the Wildlife Habitat Canada "Common Ground" Initiative, and the Wildlife Policy for Canada adopted by the Wildlife Ministers' Council of Canada.

Shoreline marshes and waterfowl at Big Quill Lake, Saskatchewan
PHOTO: J. BEYERBERGEN



The Federal Policy on Wetland Conservation

Objective

The objective of the Federal Government with respect to wetland conservation is to:

> *promote the conservation of Canada's wetlands to sustain their ecological and socio-economic functions, now and in the future.*

Goals

In support of the above objective, the Federal Government, in cooperation with the provinces and territories and the Canadian public, will strive to achieve the following goals:

- **maintenance** of the functions and values derived from wetlands throughout Canada
- **no net loss of wetland functions** on all federal lands and waters
- **enhancement and rehabilitation** of wetlands in areas where the continuing loss or degradation of wetlands or their functions have reached critical levels
- **recognition** of wetland functions in resource planning, management and economic decision-making with regard to all federal programs, policies and activities
- **securement** of wetlands of significance to Canadians
- **recognition of sound, sustainable management practices** in sectors such as forestry and agriculture that make a positive contribution to wetland conservation while also achieving wise use of wetland resources
- **utilization** of wetlands in a manner that enhances prospects for their sustained and productive use by future generations

Guiding Principles

In pursuing the above objectives, the Federal Government will respect the following principles. All are critical to this Policy and are not presented in any particular order of importance:

- Wetlands and their functions contribute significantly to the health and well-being of Canadians and are a desirable element of Canada's natural diversity; as such, they are a priority requirement of environmental conservation and sustainable development efforts.
- Wetland conservation is dependent on the incorporation of environmental objectives into the economic decision-making process, as recommended by the (Brundtland) World Commission on Environment and Development, the CCREM National Task Force on Environment and Economy, the Federal-Provincial Agriculture Committee on Environmental Sustainability, and the Sustaining Wetlands Forum.
- Wetlands and wetland functions are inextricably linked to their surroundings, particularly aquatic ecosystems, and therefore wetland conservation must be pursued in the context of an integrated systems approach to environmental conservation and sustainable development.
- On-going development and refinement of scientific knowledge and expertise in Canada is fundamental to the achievement of wetland conservation.
- Wetland conservation can only be achieved through a coordinated, cooperative approach involving all levels of government and the public, including landowners, non-government organizations, and the private sector.

PHOTO: S. SMITH

- The Federal Government will play a major role in advocating and achieving wetland conservation, while respecting the jurisdiction of the provinces and territories and the rights of individual landowners.
- In consultation and cooperation with native institutions and representatives in Canada, the Federal Government will promote a cooperative approach to wetland conservation for lands and waters held by the Federal Government for native peoples.
- A basic change in the attitude and perceptions of Canadians regarding wetlands, through communication and education programs, is a vital prerequisite for wetland conservation.
- Canada has a special responsibility to provide leadership in international wetland conservation efforts, through the management of transboundary resources such as water and wildlife in North America, encouragement of global wetland conservation, and active participation in international treaties, conventions and forums.

Patterned fen near Goose Bay, Labrador
PHOTO: H. HIKVONEN

Strategies

The Federal Policy on Wetland Conservation outlines seven strategies to provide for the use and management of wetlands so that they can continue to provide a broad range of functions on a sustainable basis. These strategies are aimed at working in concert with other ongoing initiatives for wetland conservation. They are aimed at providing practical direction, support, and tools to program managers. They set out direction to put the federal house in order, to manage federal wetlands, and to ensure effective wetland science and public awareness actions both nationally and internationally. All seven strategies are deemed to be critical to the success of the Policy.

Developing Public Awareness

The Federal Government will promote public awareness and understanding of the wetland resource in Canada and actively encourage participation of the Canadian public, including landowners, non-government organizations, aboriginal governments and institutions, and the private sector, in wetland conservation.

- Design and deliver a **national public awareness program** on wetlands in cooperation with other governments, non-government organizations and the private sector. This should be targeted at all levels including political.
- Inform Canadians of the **health of the wetland resource** on a regular basis through **State of the Environment Reporting.** Ensure that results of wetland research are available in formats suitable for public use and education.
- Promote the use of **National Parks, National Wildlife Areas, other federal lands and waters** secured for conservation purposes, and a proposed network of wetlands of significance to Canadians to communicate the values of wetlands.
- Continue to provide **information and expertise** concerning sustainable land use management and conservation practices, particularly as they affect soil, water and wetland conservation and management.
- Provide suitable opportunities for **public review and evaluation** of the Federal Government's performance relative to its wetland conservation goals.
- Promote development of targeted wetland **education and outreach** materials.

Managing Wetlands on Federal Lands and Waters and in Other Federal Programs

The Federal Government will develop exemplary practices in support of wetland conservation and sustainable wetland use to be incorporated in the design and implementation of federal programs and in the management of federal lands and waters.

- Encourage actions to **enhance wetland functions on federal lands and waters** through the on-going implementation of all federal programs, especially in those areas of Canada where the continuing loss or degradation of wetlands has reached critical levels, or where wetlands are important ecologically or socio-economically to a region.
- Commit all federal departments to the goal of **no net loss of wetland functions** (i) on federal lands and waters, (ii) in areas affected by the implementation of federal programs where the continuing loss or degradation of wetlands has reached critical levels, and (iii) where federal activities affect wetlands designated as ecologically or socio-economically important to a region. Due to local circumstances where wetland losses have been severe, in some areas no further loss of any remaining wetland area may be deemed essential.
- Develop guidelines to ensure the **mitigation of the impacts of Federal Government activities** affecting wetland functions and, where appropriate, develop compensatory measures.
- Promote a **cooperative approach** to wetland conservation initiatives for lands and waters held by the Federal Government for native peoples (such as Indian Reserves and lands and waters transferred to native peoples under comprehensive land claim settlements) in consultation and cooperation with native institutions and peoples.
- Pursue opportunities to **expand or enhance federal policies, programs and regulations** that have a positive effect on wetland conservation, and improve those that would otherwise result in wetland conversion or degradation in the pursuit of other objectives.

- Demonstrate and clarify links with other federal policy initiatives, including the **Federal Water Policy, Federal Policy on Land Use, the Fisheries and Oceans Canada Policy for the Management of Fish Habitat, the Federal Environmental Quality Policy Framework, the Arctic Marine Conservation Strategy,** and the objectives of the **North American Waterfowl Management Plan,** that serve to advance wetland conservation interests. This may involve agreements and memoranda of understanding between federal departments or agencies to clarify respective federal roles and responsibilities with regard to wetland conservation.
- Encourage recognition of wetland functions in **natural resource conservation and development strategies** such as those for forests, minerals, agricultural lands, and water.
- Support **protection of critical wetlands** of significance to Canadians by federal or other mechanisms wherever feasible.
- Ensure that the **hydrologic functions of wetlands,** such as groundwater recharge, water flow regulation and water purification, are adequately reflected in federal water management activities.
- Encourage the **use of watersheds** as appropriate spatial units for implementation of integrated water management policy and programs.

Promoting Wetland Conservation in Federal Protected Areas

The Federal Government will continue to manage the use of National Parks, National Wildlife Areas, Migratory Bird Sanctuaries, National Capital Commission lands and other federal areas established for ecosystem conservation purposes so as to sustain their wetland functions and natural processes.

- Require the creation of **management plans** which adequately reflect the special role of the wetland resource on **federal lands secured for ecosystem conservation purposes,** and the periodic review and update of these plans. Management of such wetlands should only support those activities which are compatible with sustaining wetland functions.
- Commit federal land managers to the goal of **no net loss of wetland functions** in all federal areas secured for conservation purposes.
- Protect these wetlands from impacts resulting from land or water use and environmental quality changes, both internal and external to the federal area boundaries, by **applying the Federal Environmental Assessment and Review Process, by enforcing compliance with federal regulations,** by **working cooperatively** with other levels of government, non-government organizations and the private sector and, if required, by **intervening in legal or decision-making processes.**
- Encourage **recreational, scientific, and educational uses** of wetlands as long as these uses are not detrimental to wetland functions and do not conflict with the purposes of the area.
- Develop and amend, where necessary, new and existing **federal policies and legislation** so as to enhance wetland conservation within federal areas established for ecosystem conservation purposes.

Enhancing Cooperation

The Federal Government will continue to be a partner in cooperative activities and agreements with the provinces and territories and non-government agencies to advance wetland conservation.

- Continue to participate in **joint federal, provincial and territorial wetland inventory, evaluation, and monitoring programs** in support of: the identification of geographic areas within which the continuing loss or degradation of wetlands has reached critical levels; the identification of significant wetlands requiring protection; and the identification of management strategies for the sustainable use of wetland resources.
- Encourage and support **provincial and territorial policies that promote wetland conservation,** and promote the development of other related strategies. Encourage recognition of wetlands in the development and implementation of provincial, territorial and regional conservation strategies.

- **Encourage consultation** with interested provinces and territories and other parties whereby senior levels of government ensure that their wetland conservation policies and programs are supportive of each other.
- Enhance and, where necessary, develop new mechanisms for the **resolution of interjurisdictional wetland problems.**

Conserving Wetlands of Significance to Canadians

The Federal Government will participate in and promote the establishment of a systematic and coordinated national network of secured wetlands to be achieved in cooperation with provincial and territorial governments and other stakeholders. Such an approach will lead to a comprehensive network of secured sites or complexes of exemplary and strategically important wetlands of significance to Canadians, together representing the full range of wetland functions and types.

- **Establish and assist in maintenance of inventories** of wetlands that have been secured for conservation purposes in each of the 20 wetland regions of Canada.
- Develop national and regional criteria for identification and promote listing of **wetlands of significance** to Canadians in all regions using a standardized approach primarily on the basis of existing information.
- In those cases where wetlands of significance to Canadians are found to be unprotected, **encourage use of all suitable mechanisms to secure these wetlands** on a priority basis.
- Encourage **management of all secured wetlands** of significance to Canadians to promote long-term protection of their wetland functions.
- Promote use of a national network of secured wetlands as **benchmark sites** for environmental monitoring, scientific research, education, and public awareness.

Ensuring a Sound Scientific Basis for Policy

The Federal Government will support and promote the development of expertise for a sound technical and scientific basis for wetland conservation, ensuring that the information necessary for making decisions regarding wetlands is accessible to planners, managers, regulators, and other decision-makers at all levels.

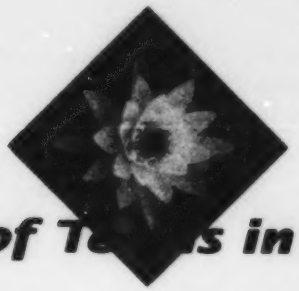
- Encourage **research** that is directed toward advancing wetland conservation and sustainable use of wetland resources and ensure that the results of such research are effectively integrated into decision-making.
- Encourage the establishment of **wetland centres of research and expertise** in Canadian and foreign educational institutions.
- Support and promote a **nationally standardized approach to consistent and comparable wetland inventories, monitoring, and evaluations** to guide the use, management and conservation of wetlands across Canada and to recognize the full range of wetland functions.
- Undertake, support and promote the development of **guidelines and standards** aimed at establishing regional target levels for the quantity and quality of wetlands required to safeguard the range of wetland functions across Canada. Such standards must refer to the level at which wetland loss or degradation threatens the health of regional ecosystems and species survival.
- Promote the use of wetland **benchmark sites** for long-term ecosystem monitoring, scientific research, education, and public awareness.
- Support **research and demonstration projects** on mitigating the impacts of inappropriate development on wetlands, and on the restoration and rehabilitation of degraded wetlands.
- **Monitor wetland trends from national and regional perspectives** so as to establish **wetland baselines and statistics** for use in targeting of conservation efforts in priority areas. **Monitor wetland quality** in support of the development and application of standards and guidelines for wetland conservation.

- Encourage the development of **techniques for the integration of wetland functions into natural resource allocation decisions,** reflecting the full range of wetland functions and values in such techniques, and demonstrate the appropriate roles of wetland conservation in solving land use problems.
- Promote research to better define **the role of wetlands in the hydrologic cycle** (groundwater recharge, water purification, flood control, and the maintenance of flow regimes), and the effects on wetlands of **global atmospheric cycles, shoreline erosion, renewable resource production, management of exotic species** such as purple loosestrife, and **the provision of fish and wildlife habitat.**
- Promote research on the **impact of climate change** on Canada's wetlands, and the implications of such change for federal policies and programs.
- Promote research on wetland restoration, minimum operating standards, and **codes of ethics** for peatland resource harvesting and peatland forestry industries.

7 *Promoting International Actions*

The Federal Government will promote conservation and sustainable use of wetlands internationally, and encourage the involvement of other nations and international organizations in wetland conservation efforts.

- Ensure that **Canadian international assistance programs,** such as those administered by the Canadian International Development Agency and the International Development and Research Centre, are based on sustainable development principles and promote the maintenance and enhancement of wetland functions. Promote pro-active strategies such as that emphasized in the Canadian International Development Agency's Environmental Policy.
- **Provide technical and advisory assistance to wetland conservation efforts in other countries,** particularly for those wetlands used by wildlife populations shared with Canada.
- Continue to support and implement Canada's commitments under **international conventions and agreements** that contribute to the global conservation of wetlands and their functions and encourage other nations to become signatories to such conventions and agreements.
- Strengthen Canada's role in international wetland conservation, by requiring **regular review** of Canadian progress on international conventions with relevance to wetlands, and by **identification of gaps or weaknesses** in honouring international commitments and responsibilities.
- Promote wetland conservation through continued strong commitments to the **Ramsar Convention** on Wetlands of International Importance, the World Heritage Convention and international agreements and treaties.
- Continue to support and implement **bilateral and multilateral agreements and similar arrangements** that promote conservation and sustainable use of wetlands such as the North American Waterfowl Management Plan, the Great Lakes Water Quality Agreement, the Western Hemisphere Shorebird Reserves Network, the International Biosphere Reserves Program, and new or existing agreements on marine and estuarine environmental quality, and emerging issues such as biodiversity and climate change.
- Provide leadership in global wetland conservation through **development and transfer of models, tools, information and expertise** to other nations.
- Ensure that Canadian representatives on **international inquiries and commissions** have an adequate understanding of wetland issues so as to promote wetland conservation in their consideration of the implications of transboundary management issues and opportunities for the sustainable use of wetland resources.



Glossary of Terms in the Policy

The following terms are used in the Policy. A general definition of each is presented here as a guide to readers of this document.

"Wetland"

A wetland is land that is saturated with water long enough to promote wetland or aquatic processes as indicated by poorly drained soils, hydrophytic vegetation and various kinds of biological activity which are adapted to a wet environment. Wetlands include bogs, fens, marshes, swamps and shallow waters (usually 2 m deep or less) as defined in *The Canadian Wetland Classification System* published by the National Wetlands Working Group of the Canada Committee on Ecological Land Classification (1987).

"Wetland Functions"

Wetland functions include the natural processes and derivation of benefits and values associated with wetland ecosystems, including economic production (e.g. peat, agricultural crops, wild rice, peatland forest products), fish and wildlife habitat, organic carbon storage, water supply and purification (groundwater recharge, flood control, maintenance of flow regimes, shoreline erosion buffering), and soil and water conservation, as well as tourism, heritage, recreational, educational, scientific, and aesthetic opportunities.

"Wetland Regions of Canada"

As spatially defined by the National Wetlands Working Group of the Canada Committee on Ecological Land Classification, wetland regions are areas within which characteristic wetlands develop in locations that have similar topography, hydrology and nutrient regimes. Twenty wetland regions in Canada have been identified in the book *Wetlands of Canada* (1988).

"Canadian Wetland Classification System"

A national framework presenting standardized criteria and definitions, *The Canadian Wetland Classification System* contains three hierarchical levels: (1) class, (2) form, and (3) type. Five wetland classes are recognized on the basis of the overall genesis of the wetland ecosystem (i.e. bog, fen, marsh, swamp, and shallow water). Seventy wetland forms are differentiated on the basis of surface morphology and pattern, landscape setting, water type, and morphology of underlying mineral (e.g. string bog, shore marsh, stream swamp). Wetland types are classified according to vegetation physiognomy (e.g. treed, moss-covered, floating).

"Wetlands of Significance to Canadians"

Wetlands of significance to Canadians are:

(a) "exemplary" or "characteristic" of the wetlands dominant or rare within each of Canada's 20 wetland regions and the full range of wetland forms and types;

(b) "strategic" or "essential" to meeting a goal or objective specific to a wetland function (e.g. a marsh essential to the maintenance of a migratory bird population).

Wetlands are considered strategically significant for a variety of factors including:

- *Water Quality* — the wetland enhances water quality directly, in a related groundwater system, in a watershed in general, or in a domestic or other water source.
- *Toxics* — the wetland acts to naturally retain toxic substances, thereby improving local or regional soil or water quality.
- *Water Quantity* — the wetland enhances watershed water storage capacity, thereby affecting flood peaks and seasonal water releases.

- *Habitat* — the wetland provides a range of valuable wildlife habitats in terms of quality, quantity and/or diversity.
- *Wildlife* — the population of some species of wildlife is dependent on the wetland.
- *Endangered Species* — the wetland is habitat for any endangered species as defined by the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC).
- *Human Use* — a significant portion of the economic benefits derived from consumptive uses of the wildlife, forest products, peat, rice or other wetland natural resources is dependent on the wetland site or complex.
- *Recreation* — various non-consumptive and other recreational values are derived from the wetland.
- *Economic* — the wetland has a range of significant economic uses or potentials based on the resources and values present.
- *Education and Research* — the wetland is used or has potential for education, scientific monitoring, or research.
- *Uniqueness* — the wetland is a unique or highly representative example of an unusual ecosystem.
- *Quantity* — based on regional or national thresholds established for specific forms of wetlands, the wetland is a significant component of the remaining baseline area and critical to the maintenance of local, regional or national biodiversity.

"Sustainable Use of Wetlands"

The sustainable use of wetlands requires management planned within the carrying capacity of the wetland ecosystem, or that of the regional or national resource, so as to ensure that the ecological and socio-economic functions of the wetlands are maintained for the long term in a sustainable manner.

"Secured Wetlands"

Secured wetlands are sites or complexes which are committed to conservation objectives by application of the full range of tenure and protection mechanisms (such as acquisition, legal protection, lease arrangement, or management agreement) that ensure that the wetland and/or its associated functions are sustained.

LA POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA CONSERVATION DES TERRES HUMIDES

Environnement Canada
Environment Canada

Canada

LA POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA CONSERVATION DES TERRES HUMIDES

Gouvernement du Canada
1991

Couverture : Les marais salés à l'anse Chezzetcook (Nouvelle-Écosse)
Photo : C. Rubec

Publié en vertu de l'autorisation du Ministre de l'Environnement
©Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991

Pour de plus amples renseignements sur *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides* ou sur les terres humides en général :

Directeur général
Service canadien de la faune
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

No. de cat. CW66-116/1991 F
ISBN 0-662-96940-5

LE PLAN VERT DU CANADA

En 1986 et au début de 1987, Environnement Canada a préparé une déclaration nationale et une fiche descriptive sur les questions ayant trait aux terres humides, résumant les problèmes de gestion relatifs à celles-ci et cernant les principaux obstacles à leur conservation. En février 1987, le Ministère a commandité un Atelier des organismes non gouvernementaux sur la Politique de conservation des terres humides. On a établi un ensemble de recommandations à l'intention de tous les gouvernements du Canada au sujet du besoin en matière de politique sur les terres humides. Ces recommandations ont été transmises à tous les ministres de l'environnement et des ressources au Canada.

En 1987, le Comité fédéral-provincial sur l'utilisation des terres (CFPUT) a jugé que la gestion des terres humides était une question des plus importantes. Ce comité a créé, en juin 1987, un sous-comité des terres humides qui a publié un rapport intitulé «Énoncé de politique sur les terres humides au Canada». Ce rapport a été appuyé par le comité plénier, dont les membres se sont engagés à encourager leurs gouvernements à utiliser le cadre en question, le cas échéant. De plus, au début de 1987, le Comité interministériel (fédéral) des terres (CIT) a identifié le besoin d'élaborer un énoncé de politique sur les terres humides qui constituerait le supplément des dispositions sur l'utilisation judicieuse des terres de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres. La Politique fédérale relative aux eaux, adoptée en 1987, a aussi identifié la conservation des terres humides comme étant une question importante de ressources en eau.

Depuis plus de 10 ans, le Canada est un pays signataire de la Convention de Ramsar, un traité international axé sur la conservation des terres humides d'importance internationale. Parmi les principales obligations assumées en vertu de la Convention, mentionnons la mise en application des principes, proposés en 1987 au Canada, d'utilisation judicieuse des terres humides. La Convention signale qu'on entend par «utilisation judicieuse» des terres humides leur «utilisation durable, dans l'intérêt de l'humanité, d'une manière compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème». Elle prévoit l'établissement de politiques de conservation des terres humides dans chaque pays pour améliorer les arrangements institutionnels et organisationnels appropriés, répondre aux besoins législatifs connexes, améliorer la connaissance et la conscience des valeurs des terres humides, contrôler l'état de celles-ci, relever les programmes prioritaires et dresser des plans d'action sur des sites précis. Le Canada compte parmi les principaux pays qui favorisent la mise en oeuvre de la Convention : il a accueilli la troisième conférence des Parties contractantes tenue à Regina en 1987 et, depuis, a fourni un vice-président au Comité permanent de la Convention. Trente terres humides d'importance internationale ont été désignées jusqu'à présent au Canada, le monde entier comptant environ 450 sites de ce genre.

Les marais côtiers de la baie de Fundy (Nouveau-Brunswick)
PHOTO : C. RUBEC

Le Canada s'est engagé à conserver les terres humides et a reconnu la nécessité d'établir une politique sur les terres humides non seulement sur le plan international mais aussi à l'échelle nationale. En avril 1990, le gouvernement fédéral et de nombreux groupes non gouvernementaux et industriels (y compris Canards Illimités Canada, Habitat faunique Canada et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie) ont organisé conjointement une conférence nationale sur les politiques intitulée, «le Forum sur les terres humides durables». Cette rencontre était axée sur les possibilités d'établissement de partenariats dans le domaine de la conservation des terres humides et d'intervention de tous les secteurs économiques dans la mise en oeuvre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. On a établi un ensemble de recommandations nationales, l'une desquelles incitait tous les gouvernements du Canada à établir, au plus tard en 1991, des politiques de conservation des terres humides qui soient complémentaires. Pendant le Forum sur les terres humides durables, le premier ministre du Canada a prononcé l'allocution principale comprenant les déclarations qui confirment l'intention du gouvernement fédéral d'adopter une politique sur la conservation des terres humides dans le cadre du Plan vert.

Pendant l'été de 1990, le gouvernement fédéral a entrepris des consultations nationales sur les propositions du Plan vert. Selon le rapport sommaire sur ces consultations, le public appuie généralement la conservation des terres humides canadiennes, les mesures destinées à restaurer des sites dégradés, et la protection de terres humides importantes grâce à la coopération à l'échelle nationale. En décembre 1990, le gouvernement fédéral a annoncé dans le Plan vert son engagement d'adopter *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides* pendant 1991.

Depuis plus de trois ans, on a entrepris une consultation en vue de l'établissement d'une politique fédérale claire favorisant la conservation des terres humides. Cela découle de l'intérêt interministériel et intergouvernemental exprimé en ce qui concerne le domaine, l'appui et les conseils donnés par des groupes non gouvernementaux, les obligations que le Canada doit honorer en vertu de traités internationaux, le soutien fourni par une conférence nationale sur les politiques en matière de terres humides à laquelle le taux de participation du monde des affaires et du reste du secteur privé a été important, l'engagement du premier ministre du Canada et, en dernier lieu dans l'ordre chronologique, le vaste soutien du public à l'égard de la prise de mesures concernant les terres humides dans le cadre du Plan vert. Tout cela illustre clairement que les préoccupations au sujet de la conservation des terres humides ont été incorporées au programme environnemental national. *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides* a fait l'objet d'un examen poussé par des intervenants, de consultations avec les organismes fédéraux intéressés et de discussions avec des organismes provinciaux et territoriaux et des groupes non gouvernementaux. Le présent document est une réponse fédérale prudente et réfléchie à la diminution des terres humides du Canada.

La ressource : terres humides

L'importance des terres humides

Le Canada est le dépositaire d'une grande partie des ressources en terres humides du monde. Il en possède plus de 127 millions d'hectares, soit un quart de la superficie mondiale des terres humides.

Ces terres humides sont bien plus qu'un milieu particulier. Selon la *Stratégie mondiale de la conservation,* les terres humides sont, avec les terres agricoles et les forêts, les plus importants réseaux entretenant la vie. L'importance des terres humides dépasse leur statut d'habitat pour de nombreuses espèces de plantes et d'animaux en danger de disparition; elles sont un élément vital des écosystèmes et des économies des différents pays et du monde entier.

Fonctions écologiques

Les terres humides remplissent plusieurs fonctions écologiques importantes, notamment :

- **alimenter les réserves d'eau,** en épurant et en emmagasinant l'eau douce qui est indispensable aux êtres humains et aux autres espèces
- **protéger les rivages** contre l'action des vagues et l'érosion
- **réduire et contenir les inondations,** en emmagasinant et en retenant l'eau
- **constituer une importante source d'oxygène** et un élément crucial de **l'évapotranspiration et des cycles climatiques**
- **fournir un habitat** à un vaste éventail d'oiseaux aquatiques, de plantes, d'animaux à fourrure, de reptiles et de poissons
- **servir de refuge à des espèces rares ou en danger de disparition**
- **conserver la biodiversité et la vitalité des espèces**
- **emmagasiner le carbone**
- **servir de puits pour les polluants** tels le soufre que contiennent les pluies acides et les métaux lourds
- **alimenter en éléments nutritifs** les eaux qui y sont reliées
- **conserver les sols et les eaux**

Fonctions socio-économiques

Étant donné leurs propriétés uniques, les terres humides remplissent aussi plusieurs **fonctions socio-économiques** importantes, notamment :

- de base aux ressources **de la chasse, de la pêche et du piégeage** (plusieurs entreprises axées sur les terres humides ont une importance économique spéciale dans des régions isolées, par exemple pour les collectivités autochtones qui vivent de la récolte de sauvagine, d'ongulés, de poissons et d'animaux à fourrure dépendant des terres humides)
- **d'importantes attractions touristiques et récréatives**
- d'importante **source possible de tourbe à des fins d'énergie** dans les régions isolées
- d'importante **source de tourbe** à des fins horticoles et agricoles
- **de source de produits forestiers,** soit de bois de feuillus et de bois à pâte
- **à l'agriculture** (à l'état naturel ou une fois aménagées, elles assurent les sols nécessaires à des cultures maraîchères et à d'autres cultures spécialisées telles que baies et riz sauvage)
- **de milieu riche et varié** ayant une valeur esthétique
- de sujet de recherche scientifique
- **d'aires du patrimoine naturel**

Valeur estimative des fonctions des terres humides

Sur le seul plan financier, on estime que les terres humides du Canada valent des milliards de dollars. Cette valeur comprend celle de la production annuelle découlant directement d'activités ayant trait aux terres humides, soit d'activités avec prélèvement telles que la chasse, la pêche et le piégeage et d'activités sans prélèvement comme le tourisme et les loisirs. De plus, la valeur en question comprend une valeur provenant de fonctions naturelles, notamment de limitation des inondations et d'épuration de l'eau. Une estimation tirée du livre reconnu au niveau international, *Les terres humides du Canada*, publié en 1988, indique que les retombées économiques provenant des terres humides excèdent 10 milliards de dollars par année au Canada. La valeur économique des terres humides milite fortement, à elle seule, en faveur de leur conservation.

Perte et dégradation des terres humides au Canada

Malgré l'importance des terres humides pour le bien-être et la vitalité économique et écologique du Canada, la perte et la dégradation des terres humides n'a pas cessé au cours des deux derniers siècles. Depuis 1800, environ 20 millions d'hectares, soit un septième de la superficie des terres humides du Canada, ont été asséchés ou consacrés à d'autres fins. Des millions d'autres hectares ont été gravement dégradés ou risquent de l'être incessamment.

Il y a eu des pertes de terres humides dans toutes les régions du Canada, par exemple :

- les deux tiers (65 %) des **marais salants de la côte de l'Atlantique** n'existent plus
- de 80 % à 98 % des terres humides se trouvant à l'intérieur ou à proximité de bon nombre des **agglomérations urbaines** du Canada ont été perdues
- plus des deux tiers (68 %) des terres humides du **sud de l'Ontario** ont disparu
- plus de la moitié des **cuvettes du centre des Prairies** ont été éliminées
- la majeure partie (70 %) des **marais estuariens du Pacifique** ont disparu ou ont été dégradés

Menaces pour les terres humides

La principale menace planant sur les terres humides a toujours été celle de l'assèchement à des fins agricoles, qui intervient pour 85 % des pertes totales connues. L'expansion urbaine et industrielle compte pour 9 % des pertes. Il y a d'autres facteurs qui contribuent à la dégradation des terres humides, y compris les aménagements récréatifs, les aménagements hydro-électriques, la régulation des niveaux des lacs, ainsi que le drainage pour exploitation forestière et la récolte de la tourbe. Ces proportions correspondent aux pertes ou conversions directes de terres humides. Elles ne témoignent pas intégralement de la réalité puisque la pollution, les utilisations qui sont incompatibles ou font l'objet d'une rivalité, et d'autres facteurs influencent la qualité et les caractéristiques des terres humides, soit leur vitalité économique, leur contiguïté géographique et les espèces animales ou végétales qui habitent ou nichent sur les terres humides. On ne connaît pas les incidences de forces importantes à long terme telles que le changement climatique à l'échelle du globe, la pollution des eaux souterraines et les pluies acides, mais on s'en inquiète beaucoup.

Depuis l'époque de la colonisation dans chaque région du pays, l'utilisation et la transformation des terres humides ont contribué énormément au développement socio-économique et à la vitalité écologique du Canada. Cependant, la dégradation et la perte incessantes des terres humides ont atteint un point critique dans plusieurs régions. Pour s'assurer que le reste des terres humides est conservé et utilisé de façon durable, il faut absolument freiner ces tendances.

La réponse fédérale

Bien que la responsabilité à l'égard de la conservation des terres humides soit partagée entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, celui-ci est appelé à jouer un rôle particulier. La conservation des terres humides est d'une importance cruciale pour l'acquittement des responsabilités fédérales ayant trait au maintien de la qualité de l'environnement, des populations d'oiseaux migrateurs, des pêches en eau douce et en eau salée et de ressources internationales ou transfrontalières telles que l'eau et la faune. Le gouvernement fédéral est aussi responsable de la gestion des répercussions de plus de 900 de ses politiques et programmes au

Un fen boréal en Ontario central
PHOTO : MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES DE L'ONTARIO

Canada, dont plusieurs touchent directement ou indirectement les terres humides. Par exemple, le gouvernement fédéral est lui-même un propriétaire foncier important, et il est directement responsable de la gestion de vastes terres humides situées dans différentes parties du pays. Plus de 29 % du total des terres humides du Canada se trouvent en territoire fédéral, principalement dans le nord canadien, au sein de parcs nationaux, de pâturages communautaires, de ports, de réserves de faune et d'un vaste éventail d'autres propriétés foncières de la Couronne. Les terres humides comptent pour environ 8 % de la superficie de nos parcs nationaux et 60 % de celle de nos réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs. De plus, le gouvernement fédéral élabore et met en oeuvre un éventail de politiques et programmes sociaux, économiques et environnementaux, à l'échelle tant internationale que nationale, qui peuvent avoir des répercussions sur la conservation et l'utilisation des terres humides, et il assume des obligations en vertu de traités internationaux à l'égard des terres humides.

Le gouvernement fédéral entend collaborer avec les autres gouvernements et le secteur privé à la conservation des terres humides, afin qu'elle témoigne de l'intérêt national. Il veut être un chef de file qui donne l'exemple et s'engage à prendre part à la conservation des terres humides en mettant à contribution des modèles, des instruments et de l'expertise, et en améliorant les connaissances sur les terres humides au Canada. Il jouera le rôle d'un catalyseur, incitant et aidant les Canadiens à participer à un effort collectif.

Les recommandations de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), celles du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie créé par le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE), du Comité fédéral-provincial sur l'agriculture et la durabilité de l'environnement, et les résultats du Forum sur les terres humides durables et des consultations publiques sur le Plan vert soulignent le besoin d'une politique sur les terres humides et celui d'intégrer des objectifs environnementaux aux grandes décisions économiques. C'est pourquoi *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides* intègre la conservation des terres humides aux affaires courantes du gouvernement fédéral. Puisqu'elle prévoit le recours aux programmes et aux mécanismes de réglementation et de prise de décision existants, cette politique fera progresser la conservation des terres humides dans le contexte de la prestation efficace des services fédéraux.

Pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des terres humides du Canada, le gouvernement fédéral s'est fixé un objectif principal et un certain nombre d'objectifs secondaires. Nous présenterons ci-après des principes directeurs applicables à la mise en oeuvre de la présente politique fédérale. Nous présenterons aussi sept stratégies précisant les moyens que le gouvernement fédéral emploiera pour les mettre en oeuvre.

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides complète les buts et objectifs du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, de la Politique fédérale relative aux eaux, la Politique de gestion de l'habitat du poisson de Pêches et Océans Canada, l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, la Convention internationale de Ramsar, l'initiative «Common Ground» d'Habitat faunique Canada et Une politique des espèces sauvages pour le Canada, adoptée par le Conseil canadien des ministres de la faune.

La sauvagine dans les marais des rivages du lac Big Quill (Saskatchewan)
PHOTO : J. BEYERBERGEN

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides

Objectif principal

L'objectif principal du gouvernement fédéral en matière de conservation des terres humides est de :

favoriser la conservation des terres humides du Canada en vue du maintien de leurs fonctions écologiques et socio-économiques, pour le présent et l'avenir.

Objectifs secondaires

Pour atteindre son objectif principal, le gouvernement fédéral s'efforcera d'atteindre les objectifs secondaires suivants de concert avec les provinces et les territoires ainsi que le public canadien :

- **maintenir** les fonctions et les valeurs associées aux terres humides dans l'ensemble du Canada
- **prévenir toute perte nette** de fonctions des terres humides sur tous les terrains et dans les eaux relevant de la compétence fédérale
- **mettre en valeur et restaurer** les terres humides dans les secteurs où leur élimination ou dégradation, ou celle de leurs fonctions, a atteint des proportions critiques
- **tenir compte** des fonctions des terres humides dans la planification, la gestion et la prise de décisions économiques relatives aux ressources à l'égard de tous les programmes, politiques et activités du gouvernement fédéral
- **protéger** les terres humides d'importance nationale pour les Canadiens
- **assurer l'adoption de pratiques judicieuses de gestion durable** dans des secteurs tels que l'exploitation forestière et l'agriculture afin à la fois de favoriser la conservation des terres humides et d'atteindre une utilisation judicieuse des ressources en terres humides
- **exploiter** les terres humides de manière à mettre en valeur leurs possibilités, assurant ainsi leur rendement durable et leur utilisation productive par les générations futures

Principes directeurs

Dans la poursuite des objectifs précités, le gouvernement fédéral respectera les principes suivants, qui ne sont pas présentés par ordre d'importance :

- Les terres humides et leurs fonctions contribuent de façon appréciable à la santé et au bien-être des Canadiens et constituent un élément important de la diversité naturelle du Canada. C'est pourquoi elles sont un objet prioritaire des efforts de conservation de l'environnement et de développement économique durable.
- La conservation des terres humides dépend de l'intégration des objectifs environnementaux dans le processus de prise de décisions économiques, comme l'ont recommandé la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie du CCMRE, et le Forum sur les terres humides durables.
- Puisque les terres humides et leurs fonctions sont souvent inextricablement liées aux écosystèmes voisins, et particulièrement aux écosystèmes aquatiques, elles doivent être conservées dans le contexte d'une approche systémique intégrée en matière de conservation de l'environnement et de développement durable.
- L'élargissement et le perfectionnement suivis des connaissances et compétences scientifiques au Canada est indispensable à la conservation des terres humides.

PHOTO: S. SMITH

- La conservation des terres humides n'est possible que grâce à la collaboration et à la coordination entre les gouvernements de tous les paliers et la population canadienne, y compris les propriétaires fonciers, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé.
- Le gouvernement fédéral jouera un important rôle pour ce qui est de favoriser et de pratiquer la conservation des terres humides, moyennant le respect des champs de compétence des provinces et des territoires ainsi que des droits des propriétaires fonciers.
- Le gouvernement fédéral, en consultation et en coopération avec les représentants et les institutions autochtones au Canada, favorisera une approche conjointe de conservation des terres humides, pour les terres et les eaux détenues par le gouvernement fédéral pour les Autochtones.
- Un changement fondamental dans les attitudes et les perceptions des Canadiens à l'égard des terres humides, par des programmes de communication et d'éducation, est essentiel à la conservation des terres humides.
- Le Canada doit jouer un rôle de chef de file dans les efforts internationaux de conservation, par la gestion de ressources transfrontalières telles que l'eau et la faune en Amérique du Nord, par la promotion de la conservation des terres humides à l'échelle de la Planète et par la participation active aux traités internationaux, conventions et rencontres internationales.

Un fen structuré près de Goose Bay (Labrador)
PHOTO: H. HEIKONEN

Stratégies

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides met de l'avant **sept stratégies** devant permettre l'utilisation et la gestion des terres humides pour qu'elles puissent continuer de remplir un vaste éventail de fonctions de façon durable. Ces stratégies sont destinées à être coordonnées avec les autres initiatives en cours en matière de conservation des terres humides. Elles doivent fournir une orientation, un appui et des outils aux gestionnaires des programmes et à la rectification des activités fédérales, à la gestion des terres humides fédérales et à la prise, sur les plans national et international, de mesures efficaces de promotion de la science des terres humides et de sensibilisation du public. Les stratégies sont toutes jugées cruciales pour le succès de la politique.

1 Sensibilisation du public

Le gouvernement fédéral favorisera la sensibilisation du public aux ressources en terres humides du Canada et la compréhension de ces ressources par le public, et encouragera activement la participation de la population canadienne, y compris les propriétaires fonciers, les organismes non gouvernementaux, les gouvernements et les institutions autochtones et le secteur privé, à la conservation des terres humides.

- Concevoir et mettre en oeuvre **un programme national de sensibilisation du public** aux terres humides, en collaboration avec les autres gouvernements, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé, à tous les niveaux, y compris celui des politiciens.
- Informer les Canadiens sur **la santé des terres humides** par la publication de **rapports périodiques sur l'état de l'environnement**. S'assurer que les résultats des recherches sur les terres humides sont publiés sous une forme appropriée à leur assimilation et à leur utilisation par le public.
- Promouvoir l'utilisation des **parcs nationaux, des réserves nationales de faune, des autres terres et eaux fédérales** protégées à des fins de conservation ainsi que du réseau projeté de terres humides d'importance pour les Canadiens, pour faire connaître les valeurs associées aux terres humides.
- Continuer de fournir **des renseignements et de l'expertise** en matière de pratiques durables d'utilisation, de gestion et de conservation des terres, particulièrement dans l'optique de la conservation et de la gestion des sols, des eaux et des terres humides.
- Donner au public **l'occasion d'examiner et d'évaluer** l'efficacité des programmes du gouvernement fédéral en regard de ses objectifs de conservation des terres humides.
- Favoriser l'établissement de documents ciblés **d'éducation et d'extension.**

2 Gestion des terres humides sur les terres et les eaux fédérales et dans le cadre des autres programmes fédéraux

Le gouvernement fédéral instaurera des pratiques exemplaires axées sur la conservation des terres humides et le développement durable qui devront être intégrées à la conception et à la mise en oeuvre des programmes fédéraux ainsi qu'à la gestion des terres et des eaux fédérales.

- Encourager toute intervention qui **met en valeur les fonctions des terres humides sur les terres et dans les eaux fédérales** dans le cadre de la mise en oeuvre suivie de tous les programmes fédéraux, particulièrement dans les secteurs où la perte ou la dégradation des terres humides a atteint des proportions critiques et dans ceux où les terres humides ont une importance écologique ou socio-économique pour une région.
- Amener tous les ministères fédéraux à s'engager à ce qu'il n'y ait **aucune perte nette des fonctions des terres humides** : (i) sur les terres et dans les eaux fédérales, (ii) dans les secteurs influencés par la mise en oeuvre de programmes fédéraux où la perte ou la dégradation des terres humides a atteint des proportions critiques, et (iii) dans les secteurs où les activités fédérales influencent des terres humides désignées d'importance écologique ou socio-économique pour une région. Dans certains secteurs où les pertes des terres humides sont très sérieuses, il peut être indispensable d'empêcher toute autre perte de terres humides en raison de circonstances locales.
- Élaborer des lignes directrices pour que **le gouvernement fédéral réduise l'impact de ses activités** qui influencent les fonctions des terres humides et, s'il y a lieu, élaborer des mesures compensatoires.

- Promouvoir une **approche conjointe** pour la conservation des terres humides sur les terres et les eaux détenues par le gouvernement fédéral pour les Autochtones (telles que les réserves autochtones ainsi que les terres et les eaux remises aux Autochtones lors de règlements globaux de revendications territoriales) en consultation et conjointement avec les institutions et les peuples autochtones.
- Profiter de toute occasion **d'accroître ou d'améliorer les politiques, les programmes et les règlements fédéraux** qui ont une incidence positive sur la conservation des terres humides et d'améliorer ceux qui, en cherchant à atteindre d'autres objectifs, entraîneraient la conversion ou la dégradation des terres humides.
- Mettre en évidence et éclaircir les liens qui existent entre la présente politique et la **Politique fédérale relative aux eaux**, la **Politique fédérale sur l'utilisation des terres**, la **Politique de gestion de l'habitat du poisson de Pêches et Océans Canada**, le **Cadre de la politique fédérale sur la qualité de l'environnement**, la **Stratégie de conservation du milieu marin arctique** et les objectifs du **Plan nord-américain de gestion de la sauvagine**, pour mettre de l'avant les objectifs en matière de conservation des terres humides. Cela peut nécessiter la conclusion d'ententes entre d'autres ministères ou organismes fédéraux afin de préciser les rôles et les responsabilités fédérales de chacun ayant trait à la conservation des terres humides.
- Encourager la reconnaissance des fonctions des terres humides dans les **stratégies de conservation et de mise en valeur des ressources naturelles** qui portent, notamment, sur les forêts, les minéraux, les terres agricoles et les eaux.
- Appuyer **la protection de terres humides d'importance cruciale** pour les Canadiens dans toute la mesure où elle est possible grâce à des mécanismes fédéraux ou autres.
- Voir à ce que l'on tienne compte des **fonctions hydrologiques des terres humides**, telles que l'alimentation des eaux souterraines, la régularisation du débit des cours d'eau et l'épuration de l'eau, dans les activités fédérales de gestion de l'eau.
- Encourager **l'utilisation des bassins hydrographiques** en tant qu'unités hydrologiques spatiales appropriées aux fins de la mise en oeuvre des politiques et programmes intégrés de gestion de l'eau.

3 *Promotion de la conservation des terres humides dans les régions fédérales protégées*

Le gouvernement fédéral continuera de voir au maintien des parcs nationaux, des réserves nationales de faune, des refuges d'oiseaux migrateurs, des terres de la Commission de la Capitale nationale et des autres aires fédérales créées à des fins de conservation d'écosystèmes, afin de préserver de façon durable les fonctions et les processus naturels des terres humides qui s'y trouvent.

- Exiger l'établissement de **plans de gestion** témoignant fidèlement du rôle particulier des terres humides situées sur des **terres fédérales protégées pour fins de conservation d'écosystèmes** ainsi que la révision et la mise à jour périodiques de ces plans. La gestion de ces terres humides ne doit permettre que des activités compatibles avec le maintien des fonctions des terres humides.
- Voir à ce que les gestionnaires fonciers fédéraux s'engagent à atteindre l'objectif de **prévenir toute perte nette de fonctions des terres humides** dans toutes les aires fédérales protégées à des fins de conservation.
- Protéger ces terres humides contre les répercussions de la modification de l'utilisation des terres ou des eaux ou de la qualité de l'environnement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites des sites, en ayant recours au **Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement**, en **faisant respecter les règlements fédéraux**, en **collaborant** avec les gouvernements des autres paliers, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé et, au besoin, en **intervenant dans le processus de prise de décisions ou de réglementation.**
- Encourager **l'utilisation** des ces terres humides à **des fins récréatives, scientifiques et éducatives,** pourvu que cette utilisation ne nuise pas aux fonctions des terres humides ou n'entre pas en conflit avec les fins auxquelles l'aire est protégée.

- Établir **des politiques et des lois fédérales** et modifier celles qui existent déjà, au besoin, afin d'améliorer la conservation des terres humides dans les aires fédérales créées à des fins de conservation d'écosystèmes.

Amélioration de la collaboration

Le gouvernement fédéral continuera de collaborer avec les provinces, les territoires et les organismes non gouvernementaux à la réalisation d'activités et d'ententes destinées à favoriser la conservation des terres humides.

- Continuer de participer aux **programmes fédéraux-provinciaux-territoriaux portant sur les inventaires, les évaluations et la surveillance des terres humides** pour appuyer : l'identification des régions géographiques où la perte ou la dégradation des terres humides ont atteint des proportions critiques; la détermination des terres humides importantes nécessitant une protection; et l'établissement de stratégies prévues pour assurer l'utilisation durable des terres humides.
- Reconnaître et appuyer les **politiques provinciales et territoriales en vigueur qui favorisent la conservation des terres humides** et encourager l'établissement d'autres stratégies. Promouvoir la reconnaissance des terres humides dans l'établissement et la mise en oeuvre de stratégies provinciales, territoriales et régionales de conservation.
- **Encourager la consultation** des provinces, des territoires et des autres parties intéressées pour que les gouvernements des paliers supérieurs s'assurent que leurs politiques et programmes de conservation des terres humides cadrent les uns avec les autres.
- Améliorer et, au besoin, créer des mécanismes de **règlement des conflits de compétences gouvernementales en matière de terres humides.**

Conservation des terres humides d'importance pour les Canadiens

Le gouvernement fédéral participera à l'établissement et à la promotion d'un réseau national coordonné de terres humides protégées en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres intervenants. Il s'agira d'un vaste réseau de sites ou d'ensembles de sites protégés d'importance pour les Canadiens et représentant le plein éventail des fonctions et des types des terres humides.

- **Assurer l'établissement et aider à la tenue d' inventaires** des terres humides qui sont protégées à des fins de conservation dans chacune des 20 régions de terres humides du Canada.
- Adopter des critères nationaux et régionaux permettant de déterminer les **terres humides d'importance pour les Canadiens** que comprennent toutes les régions, selon une méthode normalisée fondée principalement sur l'information dont on dispose déjà, et favoriser l'établissement d'un répertoire.
- Dans le cas des terres humides non protégées ayant une importance pour les Canadiens, **encourager l'utilisation de tous les mécanismes appropriés à la protection de ces terres humides** selon un ordre de priorité.
- Encourager la **gestion de toutes les terres humides protégées** d'importance pour les Canadiens afin de favoriser la protection de leurs fonctions à long terme.
- Promouvoir l'utilisation d'un réseau national de terres humides protégées en tant que **sites-repères** aux fins de la surveillance environnementale, de la recherche scientifique, de l'éducation et de la sensibilisation du public.

6 *Établissement d'une solide base scientifique sur laquelle poser la politique*

Le gouvernement fédéral appuiera et favorisera l'acquisition de connaissances spécialisées pour que la conservation des terres humides repose sur une solide base technique et scientifique, ce qui permettra de voir à ce que l'information nécessaire à la prise de décisions au sujet des terres humides soit accessible aux planificateurs, aux gestionnaires, aux personnes qui établissent les règlements et à d'autres décisionnaires de tous les niveaux.

- Encourager la **recherche** axée sur l'amélioration des techniques de conservation et d'utilisation durable des terres humides et voir à ce que les résultats de cette recherche soient efficacement intégrés à la prise des décisions.
- Encourager l'établissement des **centres de recherche et d'expertise** sur les terres humides dans les maisons d'enseignement canadiennes et internationales.
- Appuyer et promouvoir une **approche nationale normalisée assurant des inventaires, des contrôles et des évaluations cohérents et comparables** permettant d'orienter l'utilisation, la gestion et la conservation des terres humides du Canada et de reconnaître l'ensemble des fonctions des terres humides.
- Réaliser, appuyer et favoriser l'établissement de **lignes directrices et de normes** devant permettre de fixer des objectifs régionaux relatifs à la quantité et à la qualité des terres humides dont le maintien est nécessaire à la sauvegarde du plein éventail des fonctions que remplissent les terres humides au Canada. Ces normes doivent préciser à quel degré la perte ou la dégradation des terres humides menace la santé des écosystèmes régionaux et la survie des espèces.
- Favoriser le recours à des **sites-repères** aux fins de la surveillance à long terme des écosystèmes, de la recherche scientifique, de l'éducation et de la sensibilisation du public.
- Appuyer des **projets de recherche et de démonstration** au sujet de la réduction des incidences du développement inapproprié sur les terres humides ainsi que de la restauration et du rétablissement des terres humides dégradées.
- **Surveiller les tendances nationales et régionales relatives aux terres humides** afin d'établir des **lignes de référence** et des **statistiques** en fonction desquelles fixer les objectifs des efforts de conservation dans les secteurs prioritaires. **Contrôler la qualité des terres humides** pour pouvoir établir et mettre en application des normes et des lignes directrices en matière de conservation des terres humides.
- Encourager l'établissement de **méthodes permettant de tenir compte des fonctions des terres humides dans la prise de décisions touchant la répartition des ressources naturelles**, ces méthodes englobant le plein éventail des fonctions et des valeurs des terres humides, et démontrer le rôle qu'il convient de faire jouer à la conservation des terres humides dans le règlement des problèmes d'utilisation des terres.
- Favoriser la recherche permettant de mieux définir **le rôle des terres humides dans le cycle hydrologique** (alimentation des eaux souterraines, épuration de l'eau, protection contre les inondations et régularisation des débits), les effets qu'ont sur les terres humides **les cycles atmosphériques à l'échelle planétaire, l'érosion des rives, la production de ressources renouvelables, la gestion des espèces exotiques comme la salicaire pourpre, et la prestation d'habitats aux poissons et aux autres espèces de faune et de flore.**
- Favoriser la recherche au sujet des **répercussions du changement climatique** sur les terres humides du Canada, et des politiques et programmes fédéraux.
- Favoriser la recherche au sujet de la restauration des terres humides ainsi que l'adoption de normes d'exploitation minimales et d'un **code de pratiques** applicable aux industries de récolte de la tourbe et aux tourbières.

Promotion des mesures internationales

Le gouvernement fédéral favorisera la conservation et l'utilisation durable des terres humides sur le plan international et encouragera d'autres pays et des organisations internationales à participer aux efforts de conservation des terres humides.

- S'assurer que les **programmes canadiens d'aide internationale,** notamment ceux que réalisent l'Agence canadienne de développement international et le Centre de recherches pour le développement international, sont fondés sur les principes du développement durable et favorisent le maintien et la mise en valeur des fonctions des terres humides. Promouvoir des stratégies proactives comme celles qui sont précisées dans la Politique sur l'environnement de l'Agence canadienne de développement international.
- Apporter une **aide technique et consultative aux efforts de conservation des terres humides d'autres pays,** particulièrement celles qui sont fréquentées par des populations fauniques partagées avec le Canada.
- Continuer à appuyer et à mettre en oeuvre les engagements du Canada en vertu **de conventions et d'ententes internationales** qui contribuent à la conservation des terres humides et de leurs fonctions à l'échelle planétaire, et encourager d'autres pays à signer de telles conventions et ententes.
- Renforcer le rôle du Canada dans la conservation des terres humides sur le plan international en demandant que soient **examinés régulièrement** les progrès qu'il a accomplis en vertu de conventions internationales touchant les terres humides et en **déterminant s'il y a des lacunes ou des faiblesses** dans la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités sur la scène internationale. Promouvoir la conservation des terres humides en continuant de participer à la mise en oeuvre de la **Convention de Ramsar** relative aux zones humides d'importance internationale et de la Convention du patrimoine mondial.
- Continuer d'appuyer et de mettre en oeuvre des **ententes bilatérales, multilatérales et autres** qui favorisent la conservation et l'utilisation durable des terres humides, telles que le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, les Réserves pour les oiseaux de rivage de l'hémisphère occidental, le Réseau international des réserves de la biosphère et les ententes existantes ou nouvelles sur la qualité du milieu marin et estuarien, ainsi que les questions reliées à la biodiversité et aux changements climatiques.
- Donner le pas à la conservation mondiale des terres humides en **établissant et en diffusant à d'autres pays des modèles, des instruments, de l'information et de l'expertise.**
- S'assurer que les représentants du Canada qui participent à des **enquêtes et commissions internationales** connaissent suffisamment bien les questions relatives aux terres humides pour encourager la prise en compte de la conservation de celles-ci au cours de l'examen des répercussions de questions de gestion transfrontalière et des possibilités d'utilisation durable des ressources en terres humides.

Un marécage à Walls Lake (Ontario)
PHOTO : K. COX

Glossaire des termes employés dans la politique

Les termes suivants sont employés dans la politique. Nous en donnons une description générale afin d'éclairer le lecteur.

«Terre humide»

Une terre humide est un terrain saturé d'eau assez longtemps pour favoriser les processus de terres humides ou aquatiques caractérisés par des sols mal drainés, une végétation hydrophyle et différentes formes d'activités biologiques adaptées à un milieu humide. Les terres humides comprennent les bogs, fens, marais, marécages et eaux peu profondes (d'ordinaire 2 m ou moins) que définit *Le Système de classification des terres humides du Canada,* ouvrage publié par le Groupe de travail national sur les terres humides, du Comité canadien de la classification écologique du territoire (1987).

«Fonctions des terres humides»

Les fonctions des terres humides incluent les processus naturels, les avantages et les valeurs associés aux écosystèmes de terres humides, notamment la production de ressources renouvelables (comme la tourbe, les cultures, le riz sauvage et les produits forestiers des tourbières), l'habitat du poisson et des autres espèces fauniques, le stockage de carbone organique, l'approvisionnement en eau et l'épuration de celle-ci (alimentation des eaux souterraines, protection contre les inondations, régularisation des débits, protection contre l'affouillement des rives), la conservation des sols et des eaux et les possibilités touristiques, culturelles, récréatives, éducatives, scientifiques et esthétiques.

«Régions de terres humides du Canada»

Selon les définitions spatiales établies par le Groupe de travail national sur les terres humides, du Comité canadien de la classification écologique du territoire, les régions de terres humides sont les régions dans lesquelles les terres humides caractéristiques se développent à des endroits qui ont une topographie, une hydrologie et des régimes d'éléments nutritifs semblables. L'ouvrage intitulé *Les terres humides du Canada* (1988) présente une description de vingt régions de terres humides du Canada.

«Système de classification des terres humides du Canada»

Un système national présentant des critères et des définitions normalisés, *Le Système de classification des terres humides du Canada* comprend trois niveaux: (1) la classe, (2) la forme et (3) le type. Cinq classes de terres humides sont reconnues en fonction de l'origine génétique globale des écosystèmes des terres humides (c.-à-d. bogs, fens, marécages, marais, et eaux peu profondes). Il existe 70 formes de terres humides caractérisées par la morphologie de la surface, le type d'écoulement de surface, le genre de paysage, le type d'eau et la morphologie du sol minéral sous-jacent (p. ex., bogs structurés, marais de rivage et marécages de ruisseau). Les types de terres humides sont classés en fonction de la morphologie de leur végétation (p. ex., arbres, mousses ou végétation flottante).

«Terres humides d'importance pour les Canadiens»

Ce sont les terres humides qui sont :

a) «exemplaires», soit «représentatives» des terres humides dominantes ou rares de chacune des vingt régions de terres humides du Canada et du plein éventail des formes et types des terres humides, ou

b) «d'importance stratégique», soit «indispensables» à la réalisation d'un objectif propre à une fonction des terres humides (p. ex., un marais peut être indispensable au maintien d'une population d'oiseaux migrateurs).

Les terres humides sont jugées d'importance stratégique pour différentes raisons, dont les suivantes :

- *Qualité de l'eau* — la terre humide est favorable à la qualité de l'eau directement ou dans le contexte d'un réseau connexe d'eaux souterraines, d'un bassin hydrographique ou d'une source d'eau potable ou autre.
- *Substances toxiques* — la terre humide sert de mécanisme naturel de retenue de substances toxiques, améliorant ainsi la qualité du sol ou de l'eau à l'échelle locale ou régionale.
- *Quantité de l'eau* — la terre humide améliore la capacité d'emmagasinage de l'eau du bassin hydrographique, réduisant ainsi les débits de pointe de crue et les apports d'eau saisonniers.
- *Habitat* — la terre humide fournit un éventail d'habitats fauniques précieux du point de vue de la qualité, de la quantité ou de la diversité ou d'une combinaison de ces aspects.
- *Faune* — la population de certaines espèces fauniques dépend de la terre humide.
- *Espèces menacées* — la terre humide constitue l'habitat d'une espèce en danger de disparition selon la définition établie par le Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada (CSEMDC).
- *Exploitation* — une forte proportion des avantages économiques découlant des utilisations avec prélèvement de la faune, des produits forestiers, de la tourbe, du riz sauvage ou d'autres ressources naturelles des terres humides dépend du maintien du site ou de l'ensemble de sites humides.
- *Loisirs* — la terre humide sert à différentes activités sans prélèvement ou à d'autres valeurs récréatives.
- *Valeur économique* — la terre humide a un appréciable éventail d'utilisations économiques actuelles ou possibles en raison des ressources qu'elle comprend ou des valeurs qu'elle présente.
- *Éducation et recherche* — la terre humide sert ou peut servir à l'éducation, à la surveillance scientifique ou à la recherche.
- *Unicité* — la terre humide est unique en son genre ou est très représentative d'un écosystème inusité.
- *Quantité* — selon les seuils régionaux ou nationaux établis à l'égard de types précis de terres humides, la terre humide est un élément important de la configuration régionale et joue ainsi un rôle crucial dans le maintien de la biodiversité locale, régionale ou nationale.

«Utilisation durable des terres humides»

L'utilisation durable des terres humides requiert une gestion projetée par rapport à la capacité de charge de l'écosystème de terres humides ou de celle des ressources régionales ou nationales en terres humides, afin d'assurer le maintien, de façon durable à long terme, des fonctions écologiques et socio-économiques des terres humides.

«Terres humides protégées»

Les terres humides protégées sont des sites ou des ensembles de sites qu'on s'engage à conserver en appliquant tous les mécanismes fonciers tels que l'acquisition, la protection légale ou le contrat de location ou de gestion afin de garantir que les terres humides ou leurs fonctions, ou les deux, sont utilisées de façon durable.